Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

27 581 Grondbeleid

Nr. 51 BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 februari 2015

Mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Wonen en Rijksdienst zend ik u hierbij de rapportage van het onderzoek naar de financiële positie van gemeentelijke grondbedrijven (actualisatie 2014)[1]. Dit onderzoek is u in het Algemeen Overleg Ruimtelijke Ordening op 16 april 2014 toegezegd (Kamerstuk 33 118, nr. 13).

Het onderzoek is in opdracht van het Rijk uitgevoerd in samenwerking met de VNG. De uitvoering is vormgegeven door de combinatie EY (voorheen Ernst&Young) en Fakton. De provinciale financiële toezichthouders binnen het Vakberaad Gemeentefinanciën, hebben een belangrijke rol gespeeld bij het aanleveren van de informatie met betrekking tot de financiële positie van de grondbedrijven.

Het onderzoek bestaat uit drie deelvragen:
1) de financiële positie van de gemeentelijke grondbedrijven op basis van de jaarrekeningen 2013;
2) verkenning naar de financiële risico's die gemeenten lopen in samenwerkingsverbanden van gemeenten (PPS en GR[2]);
3) toekomstige verliezen van gemeenten.

Het onderzoek naar de financiële risico's die gemeenten lopen is nieuw ten opzichte van voorgaande jaren waar alleen gekeken is naar de financiële positie van gemeentelijke grondbedrijven en nog te verwachten verliezen. Dit is tijdens het AO Ruimte van 16 april 2014 door Minister Plasterk namens het kabinet toegezegd.

In deze brief worden allereerst de bevindingen uit het rapport samengevat, gevolgd door een beleidsreactie.

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.
[2] Publiek private samenwerkingsverbanden (PPS) en Gemeenschappelijke Regelingen (GR).

kst-27581-51
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Resultaten van het onderzoek

Uit het onderzoek naar de financiële positie van gemeentelijke grondbedrijven over 2013 blijkt dat gemeenten voortgaan op de ingeslagen weg van afboeken en verliezen nemen. De uitkomsten van het onderzoek sluiten aan bij de resultaten van voorgaande onderzoeken.

Gemeenten hebben in 2013 een verlies genomen van in totaal € 0,7 miljard *exclusief* verliezen in PPS verband. Opgeteld bij de verliezen uit de voorgaande jaren (inclusief winstverdamping) vanaf 2010 hebben gemeenten nu een verlies genomen van cumulatief € 4,0 miljard.

In onderstaand overzicht is een overzicht gegeven van de ontwikkeling van het genomen verlies (inclusief winstverdamping) *exclusief* de verliezen in PPS-verband.

Valuta: € miljard	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014–2018**
Directe verliezen (per jaar)	0,4	1,8	1,1	0,7	
Cumulatief	0,4	2,2	3,3	4,0	
Nog verwacht te nemen verlies					0,3–2,1

Het beeld is dat de totale reservepositie van gemeenten in 2013 (exclusief Amsterdam) nagenoeg gelijk is gebleven: de algemene reservepositie is met 1% gestegen, de algemene reserve grondexploitaties is met 5% gedaald en de overige aan grondexploitatie gerelateerde reserves zijn met 2% gedaald. Een aantal gemeenten spreekt de grondreserves aan om verliezen mee te dekken. Er is ook een aantal gemeenten dat er voor kiest om de grondspecifieke reserves toe te voegen aan de algemene reserves.

De hierboven genoemde reserves zijn toereikend om eventuele verliezen op te vangen. Hierbij melden de onderzoekers wel dat deze reservepositie onderdeel is van het totale weerstandvermogen van de gemeenten, dat meer risico's af dient te dekken dan alleen de verliezen van de grondexploitatie.

Regionaal zijn de uitkomsten verschillend. Uit het rapport blijkt dat in veel regio's de gedane investeringen in gronden in vergelijking met voorgaande jaren steeds beter passen bij de daar aanwezige vraagverwachtingen voor woningbouw. Enkele regio's geven een minder passend beeld met relatief hoge netto boekwaarden per inwoner ten opzichte van relatief lage vraagverwachtingen. Uiteraard kunnen regionale factoren van invloed zijn op de hoogte van de netto boekwaarde per inwoner. Voor utiliteitsbouw en kantoren is het aanbod groter dan de vraag.

Zowel de kosten als de opbrengsten uit de grondexploitaties lieten de afgelopen jaren een dalende lijn zien. In 2012 daalden de kosten met 18% en de opbrengsten met 29% ten opzichte van het jaar daarvoor. In 2013 dalen de kosten verder. Positief is dat voor het eerst sinds vijf jaar een stijging van de opbrengsten is gerealiseerd (12%) ten opzichte van 2012.

EY en Fakton becijferen voor de komende vijf jaar dat gemeenten nog een verlies kunnen verwachten van € 0,3 miljard tot € 2,1 miljard. Dit betreft zowel eigen grondexploitaties als de samenwerkingsverbanden in publiek private samenwerking (PPS) of gemeenschappelijke regelingen (GR). Deze bandbreedte ontstaat door enerzijds een overaanbod en anderzijds een optimistische prijsverwachting. Vooral de woningmarkt en de markt voor bedrijventerreinen bepalen de omvang van dit verlies (80% tot 90%).

In totaal verwachten EY en Fakton een maximaal verlies van circa € 6 miljard, bestaande uit het totale cumulatieve verlies van € 4,0 miljard in 2013 opgeteld bij het nog te nemen maximale verlies van € 2,1 miljard. Dat komt overeen met het maximumbedrag dat vorig jaar ook werd genoemd in het onderzoek, waarbij het cumulatieve verlies in 2012 € 3,3 miljard bedroeg en het maximale nog te nemen verlies € 2,7 miljard. Dit betekent dat voor het eerst in vijf jaar de verliesprognose niet naar boven toe hoeft worden bijgesteld.

Gemeentelijke risico's in participaties

In aanvulling op het onderzoek in voorgaande jaren is ook gekeken in hoeverre het mogelijk is om inzicht te krijgen in de omvang en risico's van participaties van gemeenten in de vorm van publiek private samenwerking (PPS) of gemeenschappelijke regelingen (GR).

Het betreft hier nadrukkelijk een verkenning, omdat op voorhand duidelijk was dat openbare informatie niet terstond beschikbaar zou kunnen worden gemaakt. Onder het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) zijn gemeenten vrijgesteld van de consolidatieplicht, zodat samenwerkingsverbanden niet zichtbaar zijn op de balans. Relevante informatie moest daarom verkregen worden bij de samenwerkingsverbanden zelf. Deze informatie was in veel gevallen niet of slechts gedeeltelijk beschikbaar. In het onderzoek zijn daarom alleen samenwerkingsverbanden meegenomen waarover financiële informatie kon worden verkregen (32 van de 85 samenwerkingsverbanden). De uitkomsten uit het rapport moeten daarom gezien worden als indicatie.

Op basis van informatie uit de gevonden samenwerkingsverbanden blijkt dat het geïnvesteerd vermogen in samenwerkingsverbanden kleiner is dan het geïnvesteerd vermogen in de eigen grondvoorraad van de gemeenten (circa 30% tot 35% van de bruto boekwaarde van in exploitatie genomen grond, BIE). De gemiddelde netto boekwaarde per samenwerking bedraagt € 34,5 miljoen. Het precieze aantal samenwerkingsverbanden kan niet worden aangegeven, maar ligt naar verwachting tussen de 85 en 110 samenwerkingsverbanden.

Daarnaast komt uit het onderzoek naar voren dat de raming van het verlies in 2013 in PPS en GR verband tussen de € 78 miljoen en € 101 miljoen ligt. Per samenwerking ligt het verlies bij gemeenschappelijke regelingen gemiddeld hoger dan bij PPS'en. Het verlies is ten opzichte van de verliezen op de eigen grondposities van gemeenten dus beperkt.

Reactie op uitkomsten onderzoek

De uitkomsten geven geen aanleiding tot ingrijpende beleidswijzigingen. Uit de analyse van de jaarrekeningen over de genomen verliezen in 2013 blijkt dat de gemeenten nog steeds afboeken op hun grondposities. Het totale genomen verlies in 2013 is iets afgenomen ten opzichte van voorgaande jaren.

Gemeenten nemen hiermee hun verantwoordelijkheid en moeten dit ook blijven doen door vraaggericht te werken en marktconforme grondprijzen te rekenen. Of afzonderlijke gemeenten in staat zullen zijn om (verdere toekomstige) verliezen op te vangen is van een aantal factoren afhankelijk, waaronder het totale geïnvesteerde vermogen in grondposities, het saldo van de grondexploitaties, de financiële ruimte op de gemeentelijke begroting en ook de ontwikkeling van de regionale woningmarkt.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst heeft tijdens het AO over de Staat van de Woningmarkt van 21 januari 2015 toegezegd dat in het kader van de totstandkoming van het onderhavige rapport gekeken zal worden naar de mogelijkheden tot monitoring van de uitgifteprijzen van grond voor woningbouw.

Er is geen duidelijke aanduiding te geven van «de uitgifteprijs». Dit blijkt uit onderzoeken van onderzoeksinstituut OTB en adviesbureau RIGO[3, 4]. Ook in de achtergrondstudie die in aanloop naar het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Huizenprijzen is uitgevoerd wordt hiernaar verwezen[5]. Naast het feit dat het niet meer vanzelfsprekend is dat de gemeente de gronden uitgeeft, maken tevens de (veelal uitgebreide) afspraken tussen gemeente en marktpartijen omtrent methode, indexering, verrekeningen, voor- en nacalculaties het vaak onmogelijk om één kwantitatieve eenheid als «de» gronduitgifteprijs aan te wijzen. Daar komt bij dat deze en andere afspraken vaak niet meer betrekking hebben op de individuele woning, maar de totale opbrengsten van een locatie betreffen. Hierdoor is het zelfs voor gemeenten en marktpartijen niet goed mogelijk om achteraf aan te geven wat nu precies «de» betaalde prijs is voor grond bij gronduitgifte per individuele woning.

In het rapport «De Staat van de Woningmarkt» dat in het najaar van 2014 aan de Tweede Kamer is gestuurd is de uitgifteprijs voor particulier opdrachtgeverschap opgenomen als indicator (Kamerstuk 32 847, nr. 128). In de onderzoeken van RIGO en OTB wordt een aantal alternatieven geschetst om een indicatie te krijgen van de ontwikkeling van de uitgifteprijzen, naast de uitgifteprijs van grond voor particulier opdrachtgeverschap. Een hiervan is de zogenaamde «rekenprijs» die gemeenten (als inzet) hanteren bij de onderhandeling met marktpartijen. De Minister voor Wonen en Rijksdienst zal in het volgende rapport over de Staat van de Woningmarkt dat in het najaar van 2015 verschijnt, verslag doen of het ook mogelijk is om ook de «rekenprijs» die gemeenten hanteren te monitoren.

De regelgeving rondom de begroting en jaarrekening (o.a. het BBV) is er op gericht een zo groot mogelijke transparantie met daarbij een zo actueel mogelijk beeld van de waarderingen, de risico's en de exploitatie te geven. Dit beoogt gemeenteraadsleden in staat te stellen hun kaderstellende en controlerende taak zo goed mogelijk uit te voeren. De Tweede Kamer heeft bij motie van dhr. Smaling (Kamerstuk 32 366, nr. 20) bepleit dat in 2014 aantredende raadsleden een goede scholing kunnen genieten, zodat zij het grondbeleid op adequate manier kunnen controleren. In 2014 heeft een drietal scholingssessie plaatsgevonden, georganiseerd door de VNG en met een bijdrage van het Rijk. Deze sessies zijn door de deelnemers als zeer nuttig ervaren.

De huidige regelgeving in het BBV en de uitspraken over de toepassing daarvan door de commissie BBV, zorgen dat gemeenten hun verliezen moeten nemen op het moment dat er geen reëel perspectief meer is op een positief resultaat. Er wordt onderzocht of de regelgeving van het BBV verder aangepast moet worden op het punt van grondexploitaties, zodat daarmee de transparantie van de begroting en jaarrekening verder kunnen worden vergroot. Dit zal worden meegenomen in de uitwerking van de adviezen van de commissie Depla tot vernieuwing van het BBV door de Minister van BZK in samenwerking met IPO en VNG.

---

[3] «Wegwijs in de grondprijs», OTB, 2006 (Kamerstuk 27 581, nr. 28, bijlage).
[4] «Prijskolom nieuwbouwwoningen», OTB, RIGO, 2005 (Kamerstuk 27 581, nr. 28, bijlage).
[5] «Meta Analyse bestaand onderzoek, RIGO en Brinck groep, 2013, (Kamerstuk 33 194, nr. 2, bijlage).

Gemeenten zijn als eerste verantwoordelijk voor het beleid met betrekking tot woningbouw en het grondbeleid. De provincie vervult een rol als regisseur op het gebied van de ruimtelijke ordening op provinciaal niveau en als financieel toezichthouder op de gemeentefinanciën. Het kabinet benadrukt het belang om – daar waar nodig – gemeenten tot samenwerking te stimuleren. Gezien het door de onderzoekers geconstateerde overaanbod op met name het domein van de bedrijventerreinen en kantorenmarkt is er nog steeds alle aanleiding dat de regionale vraag en aanbod kant beter op elkaar wordt aangesloten.

Het Rijk kijkt samen met de provincies naar de uitvoering van hun regisserende en toezichthoudende taken op het gebied van de ruimtelijke ordening, inclusief het gebruik van de wettelijke instrumenten die hen daartoe ter beschikking staan.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus